

نگاهی اجمالی به ترکیب منابع و مصارف در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

شماره مسلسل: ۲۳۰۹۵۴۸

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۲/۳

مقدمه

بودجه کل کشور به عنوان مهم ترین سند سیاست گذاری سالیانه دولت دارای ابعاد وسیع اقتصادی، اجتماعی و حقوقی است. همچنین بودجه ریزی یک نظام اطلاعاتی است و مأموریت آن تهیه و ارائه اطلاعات مورد نیاز برای مقاصد مدیریت بخش عمومی کشور است. پایه های نظام بودجه ریزی مبتنی بر پیش بینی است و اطلاعات حاصل از برآوردهای اولیه به تدریج و در طی زمان اصلاح و به واقعیت های اجرایی مبدل می شود. از این رو اعتبار و تناسب تصمیم گیری ها مبتنی بر اطلاعات این نظام تابع مستقیم درستی و دقت برآوردها و پیش بینی های انجام شده خواهد بود.

ترکیب منابع و مصارف

۱. در مقایسه با عملکرد بودجه سال ۱۳۸۷، رشد ۱۰ درصدی اعتبارات هزینه ای (با یکسان سازی ترکیب مصارف با قانون بودجه سال ۱۳۸۷)، رشد ۴۴ درصدی اعتبارات تملک دارایی های سرمایه ای (عمرانی) نسبت به عملکرد سال ۱۳۸۷ و رشد ۲۵ درصدی اعتبارات تملک دارایی های مالی نشان می دهد که بودجه سال ۱۳۸۸ براساس ارقام اسمی دارای رویکردی انبساطی است که بخشی از آن می تواند به دلیل خنثی کردن اثر تورم بر قدرت خرید واقعی هزینه های دولت باشد.

۲. مجموع منابع نفتی و غیرنفتی کشور در سال ۱۳۸۸ حدود ۶۰۳,۸۲۱ میلیارد ریال و مجموع مصارف (با فرض پذیرش سقف مصارف لایحه بودجه، پذیرش روابط مالی بین شرکت ملی نفت ایران و دولت مطابق سنوات قبل و عدم تغییر رویه سال ۱۳۸۷ در رابطه با پرداخت یارانه حامل های انرژی)، حدود ۱,۰۳۱,۱۲۳ میلیارد ریال است. دولت با استفاده از منابع زیر کسری منابع نسبت به مصارف (معادل ۴۲۷,۳۰۲ میلیارد ریال) را تأمین کرده است:

- برداشت حدود ۱۱۶,۵۲۱ میلیارد ریال از موجودی حساب ذخیره ارزی.
- وصول ۸۵,۴۳۴ میلیارد ریال مالیات و سود سهام معوق شرکت ها (از جمله حدود ۴۰,۰۰۰ میلیارد ریال مربوط به شرکت ملی نفت ایران).
- ملحوظ کردن ۱۷۲,۰۰۰ میلیارد ریال آثار ناشی از افزایش قیمت حامل های انرژی (موضوع لایحه هدفمند کردن یارانه ها).
- بیش برآورد سایر درآمدهای غیرنفتی به میزان ۵۳,۳۴۷ میلیارد ریال.

نتیجه گیری

۱. با توجه به ترکیب منابع و مصارف مزبور لایحه بودجه ۱۳۸۸ فاقد ویژگی پیش بینی پذیری است زیرا کاهش حدود ۸۷,۰۰۰ میلیارد ریال از هزینه ها و تأمین ۸۵,۰۰۰ میلیارد ریال از منابع آن منوط به تصویب قانونی (لایحه هدفمند کردن یارانه ها) است که بررسی آن هنوز در مجلس به پایان نرسیده است. از سوی دیگر منابع مفروض حاصل از افزایش قیمت حامل های انرژی در قسمت مصارف بین سرفصل های مختلفی (صدها دستگاه اجرایی و طرح های عمرانی) توزیع شده است و مصارف دولت را نیز به همان نسبت منابع دچار عدم اطمینان کرده است.

۲. عدم قطعیت به دلیل بیش برآورد منابع (رشد درآمد مالیاتی در دوران رکود اقتصادی، برآورد ارقام فراتر از عملکرد واقعی

برای فروش سهام شرکت‌ها در حالت رکود بازار سهام و ... به شدت افزایش یافته است.

۳. در صورت تداوم قیمت‌های کنونی نفت و با توجه به برداشت وسیع از حساب ذخیره ارزی و استفاده از ظرفیت مالیات و سود سهام معوق در لایحه بودجه سال ۱۳۸۸، آثار بحران جهانی اقتصاد و کاهش قیمت نفت بر اقتصاد ایران به بودجه سال ۱۳۸۹ منتقل خواهد شد و تأمین منابع برای مصارف حداقلی نیز در سال مزبور با چالش مواجه خواهد بود. به عبارت دیگر حدود ۲۰۰ هزار میلیارد ریال (حدود ۲۱ میلیارد دلار) منابعی برای تأمین هزینه‌های پیش‌بینی شده در لایحه بودجه استفاده شده که برای سال ۱۳۸۹ امکان تداوم ندارد.

۴. با توجه به ابعاد گسترده آثار اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی موضوع، مجلس شورای اسلامی نیازمند راهبرد مشخصی برای بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور است:

۴-۱. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی تهیه بودجه سالیانه برعهده دولت است. (با توجه به نکات مطرح شده در این گزارش در ارتباط با ساختار بودجه و ترکیب منابع و مصارف آن)، بودجه پیشنهادی از حیث عدم تطابق آن با موازین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون محاسبات عمومی و قانون برنامه و بودجه (به‌عنوان قوانین مبنایی تهیه بودجه) و ترکیب ناسالم منابع و مصارف دارای اشکالات جدی است.

۴-۲. با توجه به اشکالات مطروحه و اینکه کلیات لایحه به شکل فعلی قابل تأیید به‌نظر نمی‌رسد، اصلاح جداول کلان و اعمال تغییرات در لایحه می‌تواند راهبرد مجلس تلقی گردد. مسائل زیر در تعیین این راهبرد نقش اساسی دارد:

- تعیین تکلیف لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها یا حداقل تعیین سرنوشت قیمت حامل‌های انرژی برای سال ۱۳۸۸، با توجه به اینکه تصویب لایحه بودجه با در نظر گرفتن ارقام مربوطه در درآمدها و هزینه‌ها به‌معنای مفروض داشتن لایحه هدفمند کردن یارانه‌هاست علی‌الاصول مجلس باید در این خصوص پیش از ورود به رسیدگی به لایحه بودجه تعیین تکلیف نماید.
- پذیرش تعدیل یا عدم تعدیل پیش‌بینی انجام شده در رابطه با درآمدهای غیرنفتی (به‌جز منابع احتمالی حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی).

- تعیین رویکرد لایحه بودجه با توجه به شرایط کاهش عایدات نفتی، از بعد انبساطی بودن آن.

۵. با توجه به وظیفه قانونی دولت در ارتباط با تهیه بودجه و وجود اطلاعات و نهادهای لازم برای آن در قوه مجریه، اصلاح جداول و صورت‌های بودجه‌ای مطابق با راهبردهای فوق در حیطه وظایف قوه مجریه است و دولت می‌تواند مطابق با راهبردهای مصوب مجلس، بودجه تفصیلی را تهیه و در موعد مورد توافق به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.